

Die Sicherung der Daseinsvorsorge durch Klein- und Mittelstädte als Beitrag des zentralörtlichen Systems zu gleichwertigen Lebensverhältnissen

Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Danielzyk, R., & Prieb, A. (2020). Die Sicherung der Daseinsvorsorge durch Klein- und Mittelstädte als Beitrag des zentralörtlichen Systems zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. *Europa Regional*, 26.2018(3), 7-21. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72060-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Sicherung der Daseinsvorsorge durch Klein- und Mittelstädte als Beitrag des zentralörtlichen Systems zu gleichwertigen Lebensverhältnissen

RAINER DANIELZYK und AXEL PRIEB

Zusammenfassung

Zentrale Orte, insbesondere Grund- und Mittelzentren, haben in der Raumordnung eine besondere Bedeutung für die Sicherung der Daseinsvorsorge vor allem in (dünn besiedelten) ländlichen Gebieten, aber auch in Stadtregionen. Sie haben allerdings mit erheblichen Herausforderungen zu kämpfen wie etwa inflationärer Ausweisung aus vor allem politischen Gründen, Image-Problemen, fehlender Umsetzung der damit verbundenen Aussagen sowie unklarem Stellenwert der sogenannten Ausstattungskataloge. Die politische Kritik an den Zentralen Orten wird der aktuell großen Aufmerksamkeit für Klein- und Mittelstädte gegenübergestellt, die zunehmend als „Ankerpunkte“ für die Sicherung der Daseinsvorsorge und für die aktive Entwicklung von dünner besiedelten Regionen anerkannt sind. Vor diesem Hintergrund formuliert der Beitrag Empfehlungen, wie die Diskurse zusammengeführt werden können. Vor allem sollte deutlich werden, dass funktionsfähige und attraktive Klein- und Mittelstädte zugleich Kernbestand eines zukunftsfähigen Zentrale-Orte-Konzeptes sind.

Raumordnung; Zentrale-Orte-Konzept; Daseinsvorsorge; Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse; Ländliche Räume

Abstract

Securing services of general interest by small and medium-sized towns as a contribution of the Central Place System to equivalent living conditions

Central places, in particular local and regional centres, are of particular importance in spatial planning for ensuring services of general interest, especially in (sparsely populated) rural areas, but also in urban areas. However, they face considerable challenges, such as inflationary designation for primarily political reasons, image problems, the lack of implementation of the related statements and the unclear status of the so-called equipment catalogues. The political criticism of the central towns is contrasted with the current high level of attention for small and medium-sized towns, which are increasingly recognised as “anchor points” for the securing of services of general interest and for the active development of sparsely populated regions. Against this background, the article makes recommendations on how to merge the discourses. Above all, it should be made clear that functional and attractive small and medium-sized towns are at the same time the core elements of a sustainable central place system.

Spatial planning; Central place concept; Services of general interest; Equivalence of living conditions; Rural areas

Einführung

Die aktuelle politische und raumplanerische Diskussion über die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die flächendeckende Sicherung der Daseinsvorsorge hat die Bedeutung der Zentralen Orte wieder verstärkt ins Blickfeld gerückt. Dagegen spielt das Zentrale-Orte-Konzept in der zunehmenden Forschung zu Klein- und Mittelstädten kaum eine Rolle. Vor dem Hintergrund dieses Widerspruchs soll im vorliegenden Beitrag versucht werden, die beiden Diskussionsstränge zu verbinden und zu zeigen, dass eine Stärkung des zentralörtlichen Systems sowohl der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als auch der Stabilisierung und Entwicklung von Klein- und Mittelstädten dient. Dabei gilt es auch, unterschiedliche Zugänge von Politik, Wissenschaft und Raumplanung zum Thema zusammenzuführen.

Die besondere Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Diskussion zur Daseinsvorsorge und zu Gleichwertigen Lebensverhältnissen

In der Diskussion über die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland kommt der flächendeckenden Versorgung mit Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge eine wesentliche Rolle zu. So wird in der jüngsten Fortschreibung der Leitbilder für die Raumentwicklung (MKRO 2016a) in dem Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ unterstrichen, dass „zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ... die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen gesichert werden“ soll, wozu „vor allem die Erreichbarkeit von entsprechenden Einrichtungen und Angeboten für alle Bevölkerungsgruppen“ gehöre. Das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) wird „vor allem angesichts der demografischen Entwicklung und der Ausdünnung stationärer Versorgungsangebote in der Fläche“ weiterhin als „das siedlungsstrukturelle Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastruktur-

versorgung“ bezeichnet, weil es als verbindlicher Bezugsrahmen „Synergieeffekte für die unterschiedlichen staatlichen und kommunalen, aber auch die nicht-staatlichen Träger von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge“ ermöglicht (MKRO 2016a, S. 10).

Diese prominente Hervorhebung des Zentrale-Orte-Konzepts stellt eine klare Bestätigung eines Planungskonzepts dar, das zwar seit den 1960er Jahren flächendeckend in die bundesdeutsche Raumordnung eingeführt wurde und seitdem eine beachtliche Persistenz entwickelt hat, immer wieder jedoch auch Gegenstand heftiger Kritik sowohl aus der Wissenschaft als auch der Politik gewesen ist. Besonders intensiv wurde die Diskussion in den 1990er Jahren geführt, als für das Zentrale-Orte-Konzept ein weitgehender Verlust des raumordnerischen Gestaltungsanspruchs (DEITERS 1996, S. 631) und eine konzeptuelle Krise (BLOTEVOGEL 1996) thematisiert wurden. Von anderer Seite wurde das Zentrale-Orte-Konzept wegen der in der Vergangenheit mit zentralörtlichen Ausweisungen begründeten Gebietsreformen aber auch für das „Sterben der Dörfer“ verantwortlich gemacht (HENKEL 2016). Zugespitzt wurde in einem gemeinsamen Kolloquium der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie des Kommunalverbandes Großraum Hannover die Kernfrage formuliert und diskutiert, ob es sich bei den Zentralen Orten um ein „Konzept von gestern“ oder ein „Instrument mit Zukunft“ handelt (ARL u. KGH 2000).

Wenn die Kritik zumindest in Wissenschaft und Planungspraxis heute leiser geworden ist und es einen erstaunlich weitgehenden Konsens in der Landes- und Regionalplanung bezüglich der Bedeutung des zentralörtlichen Konzepts gibt, ist dies zu einem ganz erheblichen Teil auf die Ergebnisse und Empfehlungen eines Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zurückzuführen, der alle wesentlichen Fragestellungen rund um das Konzept gründlich aufgearbeitet hat. Der Abschlussbericht dieses Arbeitskreises

(BLOTEVOGEL 2002) bestätigt die Stärken des Konzepts bezüglich seiner ureigensten Aufgabe, der normativen Sicherung einer flächendeckenden Versorgung. Mit Blick auf die Daseinsvorsorge betont der Bericht die Bedeutung gebündelter Einrichtungen an den festgelegten zentralörtlichen Standorten und geht auf den Aspekt der „Sicherung eines Mindeststandards an Versorgungseinrichtungen“ ein (BLOTEVOGEL 2002, S. 244). Darüber hinaus zeigt der Bericht auch die Potenziale des Konzepts für eine nachhaltige und zukunftsorientierte Raumentwicklung auf und unterstreicht dessen Bedeutung als konzeptionelle Basis für das Leitbild der Stadtregion der kurzen Wege (BLOTEVOGEL 2002, S. 222). Mit Blick auf beide Zielrichtungen könne das Konzept weder als überholt noch als überfällig bewertet werden, vielmehr wird ein „weiterentwickeltes Zentrale-Orte-Konzept“ als unverzichtbar angesehen. Entsprechend werden Empfehlungen gegeben und Wege aufgezeigt, „wie die Länder ihr landesplanerisches Instrumentarium weiterentwickeln können, um auf die neuen Herausforderungen angemessen zu reagieren“ (BLOTEVOGEL 2002, S. XXXVII).

Verschiedentlich wird kritisiert, dass die Konzentration der Angebote am zentralen Ort zu Lasten des Angebots der nicht-zentralen Orte des Versorgungsbezirks ginge, so etwa bei der Schulversorgung (vgl. BERLIN-INSTITUT 2013, S. 56). Während das Berlin-Institut durchaus auf das Dilemma von Zentralisierung und Dezentralisierung hinweist, wird in der politischen Kritik an der Bündelung in Zentralen Orten leicht übersehen, dass die Tragfähigkeit eines höherwertigen Angebots nicht überall gegeben ist, sondern sowohl am Ort selbst als auch im Versorgungsbereich auf eine bestimmte Nachfrage angewiesen ist. Bei einer Streuung der Angebote in der Fläche wären viele höherwertige Angebote nicht tragfähig, weil die Vorteile der Bündelung und der guten Erreichbarkeit wegfielen. Mit dem Verzicht auf ein gebündeltes Angebot in den Zentralen Orten wäre zwangsläufig eine sinkende Attraktivität der ländlichen Räume insgesamt zu

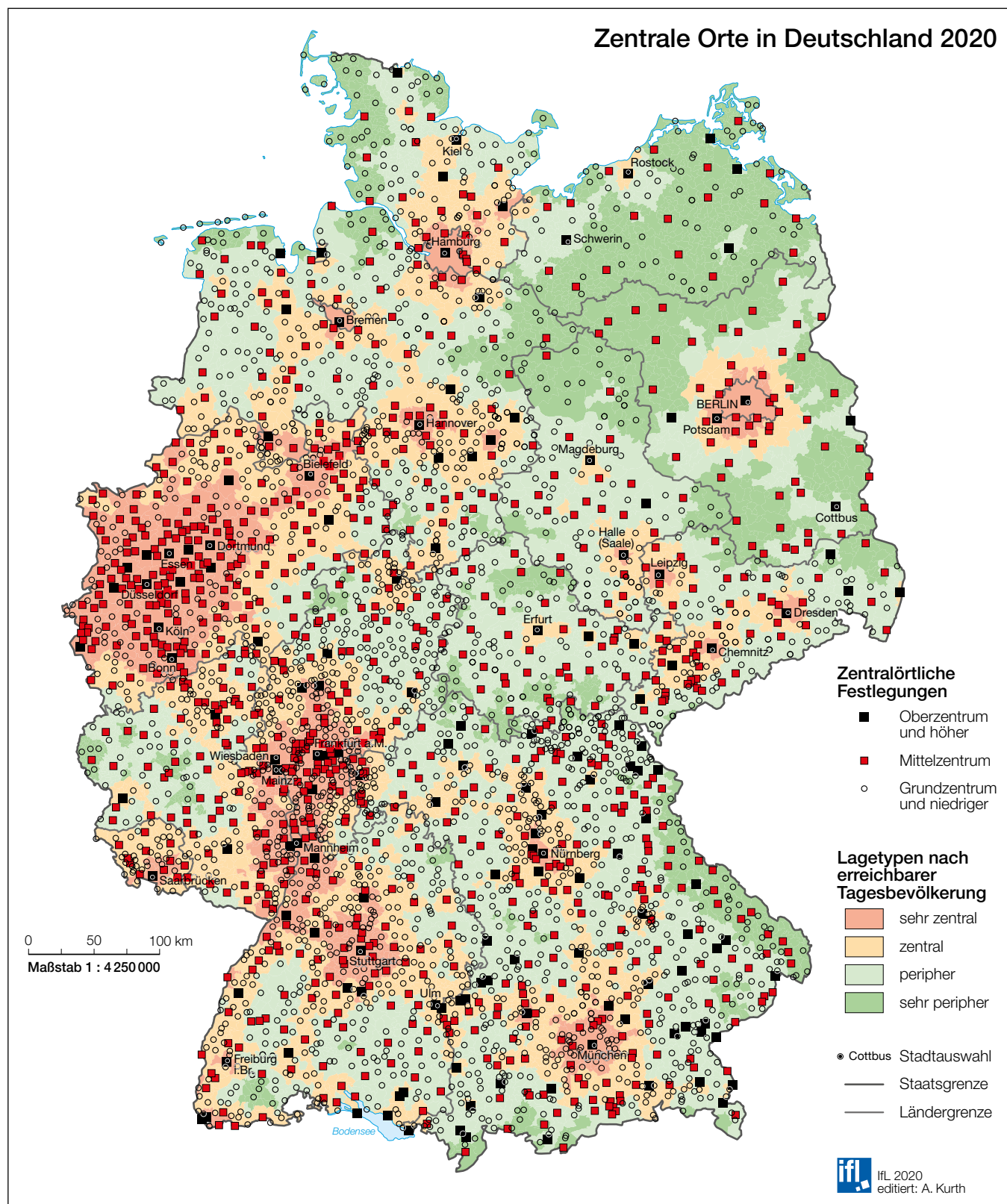


Abb. 1: Zentrale Orte in Deutschland 2020

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

befürchten. Deswegen ist auch die Spitzenorganisation der deutschen Landkreise überzeugt, dass möglichst viele Versorgungseinrichtungen an einem Ort konzentriert werden sollten, eben „entsprechend dem Prinzip der Zentralen Orte“, weil so „Kundennachfragen gebündelt, Fahrwege minimiert und die Attraktivität der Zentralen Orte gesteigert“ würden (PRÄSIDIUM DES DEUTSCHEN LANDKREISTAGES 2005, S. 4). Dass ein kommunaler Spitzenverband, der sich ganz besonders den ländlichen Räumen verpflichtet fühlt, zu dieser klaren Einschätzung kommt, streicht die Eignung des Konzeptes für die Sicherung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge besonders heraus.

Das Thema Daseinsvorsorge war auch über mehrere Jahre Gegenstand einiger vom zuständigen Bundesministerium initiierten Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Ein Ergebnis der wissenschaftlichen Begleitung der MORO-Projekte war, dass das Zentrale-Orte-Konzept „das wichtigste Instrument der Raumordnung“ sei, „mit dem die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge räumlich organisiert wird“. Hauptanliegen des Konzeptes sei es, dass „in einem Land die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit privaten Dienstleistungen, Arbeitsplätzen und einem komplexen Leistungsbündel öffentlicher Daseinsvorsorge zu angemessenen Erreichbarkeitsbedingungen gesichert wird“ (EINIG 2015, S. 45 f.). Die Bedeutung der Daseinsvorsorge und in diesem Rahmen auch der Zentralen Orte wird zudem umfassend bestätigt und dokumentiert im Raumordnungsbericht 2017 (BBSR 2017); Abbildung 1 zeigt eine aktualisierte Fassung der dort veröffentlichten Karte.

Entgegen diesen wissenschaftlichen und planungspraktischen Einschätzungen kommt in den politischen Alltagsdiskussionen immer wieder Kritik am ZOK der Raumordnung auf. Beispielsweise wird in Niedersachsen regelmäßig der Vorwurf laut, das System verhindere Entwicklungen vor allem in den ländlichen Räumen, wie auch eine Anfrage

im Niedersächsischen Landtag belegt, in der u. a. argumentiert wird: „Absicht und Wirkung des Zentrale-Orte-Prinzips decken sich in den letzten Jahren aber immer weniger. Während sich der Anspruch auf eine gesicherte Grundversorgung in ländlichen Regionen kaum durchsetzen lässt, behindert es die Ansiedlung höherwertiger und großer Handels-Einrichtungen außerhalb der großen Städte und verstärkt Versorgungslücken in der Fläche. Das zentralörtliche System stärkt damit Kernstädte und große Zentren“ (NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG 2003). Hintergrund dieser und anderer Kritiken ist oftmals die raumordnungsrechtliche Verbindung zwischen zentralörtlicher Einstufung eines Ortes und den Möglichkeiten zur Ansiedlung großflächigen Einzelhandels. Während etwa der Städtetag die damit verbundenen Restriktionen begrüßt, hoffen Repräsentanten kleinerer Orte auf Entwicklungsimpulse durch neue Handelsformen, etwa Designer-Outlet-Center in der Nähe oder auch abseits der großen Städte.

Mit kritischen Ausführungen sehen sich Raumordnung und Zentrale-Orte-Konzept auch aus anderer Richtung konfrontiert. Während der Ansatz der Raumordnung als zu technokratisch kritisiert wird, wird zur Unterstützung des sozialen Zusammenhalts vor allem in ländlichen Regionen eher auf ein Konzept der „Sozialen Orte“ gesetzt (KERSTEN et al. 2019).

Weitgehend parallel und ohne erkennbare inhaltliche Verbindung zu dieser Diskussion in der Raumordnung wird seit einigen Jahren die wissenschaftliche Forschung über Klein- und z.T. auch Mittelstädte intensiviert (PORSCHKE et al. 2019, S. 5). Während das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in der ersten Phase seiner intensiven Befassung mit diesen Städten noch ausführlich auf deren Versorgungsfunktion und damit auch das ZOK der Landes- und Regionalplanung einging (BBSR 2012, S. 24 ff.), standen in den folgenden Jahren, etwa beim ExWoSt-Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstäd-

ten in peripheren Lagen“, andere Aspekte im Mittelpunkt. Obwohl das BBSR im Raumordnungsbericht 2017, der die Daseinsvorsorge zum Schwerpunkt hat, die Bedeutung des ZOK klar betont, spielen im Themenheft „Kleinstädte“ der BBSR-Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ die förmliche Regional- und Landesplanung sowie das ZOK keine Rolle (BBSR 2018). Diese Ausklammerung des ZOK trifft weitgehend auch für ein Positionspapier (ARL 2019a) und einen aktuellen Arbeitsbericht (ARL 2019b) der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft zur Kleinstadtforschung in Deutschland zu. Diese Publikationen analysieren umfassend den Forschungsstand zum Thema Kleinstadt und formulieren wichtige Empfehlungen an Forschung und Lehre sowie für die amtliche Statistik und Forschungsförderung. Zwar wird betont, dass „die Bedeutung von Kleinstädten als regionale Zentren in ländlichen Räumen ... fachlich unumstritten“ sei (ARL 2019a, S. 7), doch fällt der Blick auf die raumordnerische Praxis distanziert aus. Es wird „die überwiegend normative (vor allem durch das Zentrale-Orte-Konzept geprägte) Verwendung des Begriffs Zentralität“ kritisiert und eine stärkere „Einbindung in die regionalwissenschaftliche Theoriebildung und die empirische Fundierung von Zentralitäten“ gefordert (ARL 2019a, S. 7). Noch deutlicher wird auf die Gefahr hingewiesen, dass „ohne die Rückbindung in eine raumwissenschaftliche Forschung ... die Zentralitätsfrage tendenziell strukturkonservierend wirkt und politische, ökonomische und lebensweltliche Entwicklungsdynamiken – egal ob in zentralen oder in peripheren Lagen – nicht angemessen“ aufgegriffen würden (ARL 2019a, S. 7).

Dieser (scheinbar) widersprüchliche Stand der Diskussion verlangt geradezu danach, dass die raumordnungspolitische Diskussion zu Daseinsvorsorge und gleichwertigen Lebensverhältnissen mit dem wissenschaftlichen Diskurs zu Klein- und Mittelstädten zusammengeführt wird. Die Verfasser des vorliegenden Beitrages haben schon früh auf den

Zusammenhang zwischen beiden Ansätzen hingewiesen (z. B. DANIELZYK 2002; PRIEB 2004a) und kürzlich erneut ein klares Plädoyer für diese Städte als Ankerpunkte in ländlichen Räumen abgegeben (DANIELZYK u. PRIEB 2017). Nachfolgend soll dieser Ansatz vertieft und erweitert sowie mit Handlungsempfehlungen versehen werden.

Herausforderungen für die Zentrale-Orte-Konzepte

Imageprobleme

Das ZOK wird immer wieder heftig von Teilen einer politischen Öffentlichkeit kritisiert, die sich selbst als „Anwalt der ländlichen Räume“ sieht. Aus dieser Sicht gilt das ZOK als Beispiel für eine „zentralistische“ Raumordnung, mit der aus rein ökonomischen Erwägungen „urbane Eliten“ zum „Ausbluten“ ländlicher Räume beitragen würden (vgl. z. B. HENKEL 2016). Die Anwendung des ZOK soll der Grund dafür sein, dass es – durchaus empirisch feststellbar – einen Rückzug vieler öffentlicher und privater Einrichtungen der Daseinsvorsorge „aus der Fläche“ in ländlichen Räumen gibt. Die Ausweisung von Zentralen Orten wird dann für nahezu alles verantwortlich gemacht, was an Verlusten in ländlichen Räumen zu verzeichnen ist. Dabei wird eindeutig die Steuerungskraft von raumordnerischen Ausweisungen überschätzt, denn (leider) orientieren sich Standortentscheidungen in den seltensten Fällen am ZOK. Vielmehr führen verändertes Nutzerverhalten und Kosten- wie Effizienzkriterien der Fachplanungen wie auch der privaten Anbieter (z. B. im Einzelhandel) zu beklagenswerten Funktions- und Qualitätsverlusten in der Daseinsvorsorge. Z.T. wird die politische Kritik am ZOK mit hoher Emotionalität formuliert, wie etwa im Zusammenhang mit der letzten Novellierung des Landesraumordnungsprogramms Niedersachsen.

Zum teilweise schlechten Image des ZOK in der Landes- und Kommunalpolitik hat in Einzelfällen aber auch die jeweilige Landesplanung selbst etwas beigetragen. So zeigt GENOSKO (2002) aus der Perspektive der Theorie des politischen Op-

portunismus, dass sich die Ausweisung Zentraler Orte durch übergeordnete Politikinstanzen als politisch opportunistisches Verhalten einstufen lässt, wenn etwa in großem Umfang und weit über das empirisch evidente Maß hinaus höherstufige Zentralitätsausweisungen vorgenommen werden. GENOSKO illustriert das vor allem mit Beispielen aus Bayern. Dieses Vorgehen beruhe vorrangig auf der „Marketingträchtigkeit“ (GENOSKO 2002, S. 34) der Ausweisung als Zentraler Ort, die vor allem die jeweilige Kommunalpolitik immer wieder danach streben lasse, höhere Einstufungen zu erreichen. Dass ein derartiges Vorgehen nicht zur Akzeptanz des ZOK als seriöses planerische Steuerungsinstrument beiträgt, liegt auf der Hand.

Die Akzeptanz des ZOK in Politik und Öffentlichkeit ist aber auch dann gefährdet, wenn Ausweisungen trotz des gravierenden ökonomischen, demographischen und sozialen Wandels über Jahrzehnte unverändert bleiben. Das ist z. B. in der nordrhein-westfälischen Landesplanung der Fall: Die 1979 im damaligen Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen vorgenommenen zentralörtlichen Einstufungen gelten bis heute und für die Gültigkeitsdauer des aktuellen Landesentwicklungsplans „unverändert“ (LEP NRW 2017, S. 10, Erläuterungen zu Ziel 2-1). Obgleich es eine Fülle teils dramatischer Veränderungen in den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge gab und gibt (etwa den tiefgreifenden Strukturwandel im Einzelhandel), hat es keine Änderungen bei den Festlegungen der zentralörtlichen Einordnung der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden gegeben, d.h. über 50 Jahre bestehen die Ausweisungen unverändert fort. Das trägt gewiss nicht dazu bei, dass das ZOK in Politik und Öffentlichkeit als Steuerungsinstrument akzeptiert wird.

Inflationäre Ausweisung und fehlende Umsetzung

Ein Nachweis für den adäquaten Einsatz des ZOK auch angesichts des vielfältigen und z.T. tiefgreifenden sozialen, demographischen und ökonomischen Wandels

könnte darin gesehen werden, dass zentralörtliche Ausweisungen mit Blick auf evident veränderte Realitäten neu vorgenommen werden. In Regionen mit starker demographischer Schrumpfung könnte das z. B. die – politisch sicher ungeliebte – Herabstufung eines Zentralen Ortes oder den gänzlichen Verlust der zentralörtlichen Ausweisung einer Gemeinde bedeuten. So konsequent wurde bislang allerdings wohl nur selten – etwa 2003 im Freistaat Sachsen (vgl. LEP SACHSEN 2013, S. 31) – damit umgegangen. Auch die Praxis des Landes Schleswig-Holstein zeigt eine zurückhaltende Position gegenüber Ein- und Höherstufungswünschen von Gemeinden, die überwiegend abgelehnt werden (SCHLESWIG-HOLSTEINSCHER LANDTAG 2019). Viel häufiger ist aber (über die bereits erwähnte und von GENOSKO (2002) kritisierte Praxis in Bayern hinaus) eine, bisweilen inflationäre, Zunahme und Höherstufung von Zentralen Orten zu beobachten.

Kritisch ist hier zudem anzumerken, dass sich auch die öffentliche Hand selbst bei weitem nicht immer an die Vorgaben des ZOK hält, was den Steuerungsanspruch in der Öffentlichkeit in Frage stellt. Gerade die Fachplanungen halten sich nicht durchweg an das ZOK. Positive Beispiele, die eine klare Orientierung von Fachplanungen an den Aussagen der jeweiligen zentralörtlichen Gliederung erkennen lassen, sind etwa die Nahverkehrsplanung in Rheinland-Pfalz und die Schulstandortplanung in Sachsen (vgl. DANIELZYK u. KOCH 2002, S. 211; vgl. auch BBSR 2017). Auch die Krankenhausplanung ist eng mit dem zentralörtlichen System verbunden (vgl. GREIVING et al. 2015, S. 61 ff.), doch zeigen jüngere Standortentscheidungen in Niedersachsen, so z. B. in Ostfriesland und im Landkreis Schaumburg, dass der Ersatz kleinerer Krankenhäuser durch größere Einheiten dazu führt, dass diese nicht mehr in den Zentralen Orten, sondern an völlig neuen Standorten dazwischen errichtet werden.

Gemeindeweite oder standortbezogene Ausweisung Zentraler Orte

Ein fundamentales Problem für die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz, aber auch für den Steuerungsanspruch des ZOK ist der räumliche Bezug der zentralörtlichen Ausweisung. In den meisten Bundesländern wird als Zentraler Ort das jeweilige Stadt- bzw. Gemeindegebiet verstanden. Das ist weder in größeren Städten noch in ländlichen Flächengemeinden, die vielfach nach kommunalen Gebietsreformen entstanden sind, sachgerecht. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Praxis der niedersächsischen Landesplanung, wo das Landes-Raumordnungsprogramm klar vorgibt, dass Zentrale Orte innerhalb der jeweiligen Städte und Gemeinden und „in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsgebiete“ festgelegt werden sollen (NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2017, Abschnitt 2.2). Die niedersächsische Regelung kann auch dazu führen, dass in Flächengemeinden mehrere Grundzentren festgelegt werden, wie dies z. B. in der Region Hannover für die Städte Hemmingen und Ronnenberg sowie die Gemeinde Wedemark erfolgt ist (REGION HANNOVER 2017).

Wird eine solche Differenzierung wie in Niedersachsen nicht vorgenommen, führt dies zu mangelnder Akzeptanz und Unfrieden. So etwa, wenn pauschal das Territorium eines Mittel- oder Oberzentrums in Gänze für die Ansiedlung entsprechender Einrichtungen in Frage kommt, funktional und siedlungsstrukturell mit der Kernstadt verflochtene Stadtrandgemeinden aber nicht. Gerade in den Bereichen der Daseinsvorsorge wie z. B. in der Nahversorgung, die nicht an politisch-administrativen Einheiten orientiert sind, spielen im Nutzerverhalten kommunale Grenzen kaum eine Rolle. Die Realitäten entwickelter Standortstrukturen wie auch des Nutzerverhaltens müssen aber in die zentralörtlichen Ausweisungen Eingang finden, wenn sie überzeugend sein sollen.

Eine Lösung dieses Problems besteht darin, wie von BLOTEVOGEL (2002) vorgeschlagen, den Zentralen Ort grundsätzlich als funktionsräumliche und nicht als politisch-administrative Einheit zu sehen. Das geschieht bislang nur ausnahmsweise in Stadtregionen, wenn etwa die innerstädtischen Zentren der Stadtplanung mit stadtreionalen zentralörtlichen Ausweisungen der Regionalplanung verknüpft werden (s.u.). Diese Perspektive sollte konsequent eingenommen werden: Für ländliche Räume würde das vor allem (wie in der dargestellten Praxis der niedersächsischen Landes- und Regionalplanung) bedeuten, innerhalb flächenhaft großer Gemeinden, selbstverständlich unter Beteiligung der jeweiligen Kommune, genau zu definieren, welcher Orts- teil „Träger“ der zentralörtlichen Funktionen und damit der planerisch zugeordneten Aufgaben ist. Das wird in der Regel, muss aber nicht immer der größte bzw. am besten im Verkehrsnetz gelegene Gemeindeteil sein. In besonderen Fällen kann das sogar – wie in Niedersachsen – dazu führen, dass innerhalb eines großen Gemeindegebiets durchaus auch mehrere Zentrale Orte ausgewiesen werden. Beispielsweise könnten so in einer Gemeinde zwei Zentrale Orte, etwa ein Mittel- und ein Grundzentrum, ausgewiesen werden, wie es in Großstädten ein Ober- und ggf. auch mehrere Mittelzentren geben kann. Das wäre im Sinne von BLOTEVOGEL (2002) als intrakommunale Zentren-Bildung zu verstehen. Komplementär dazu ist eine integrative Sicht auf funktional und siedlungsstrukturell eng verflochtene Nachbargemeinden wünschenswert, insbesondere in Stadtregionen, die zur Ausweisung transkommunaler zentraler Kooperationsräume führen sollte. Das gilt vor allem für polyzentrische Agglomerationen, aber auch im Fall besonders enger siedlungsstruktureller Verflechtungen in eher monozentrisch geprägten Stadtregionen (beispielhaft seien hier etwa die engen Verbindungen von Hannover und Langenhagen, Dresden und Radebeul, Leipzig und Markkleeberg genannt, die eine Ausweisung als transkommunaler zentralörtlicher Ko-

operationsraum rechtfertigen würden; vgl. dazu auch FORSCHUNGSVERBUND STADT UND REGION IN SACHSEN 2003).

Dieses Verständnis von Zentralen Orten als Standortcluster zentraler Einrichtungen, das sich in intra- und transkommunalen Perspektiven auf Zentralörtlichkeit ausdrückt, würde die Akzeptanz und Steuerungskraft des ZOK deutlich stärken.

Stadtregionen

Mit dem Zentrale-Orte-Konzept wird eine flächendeckende Festlegung von Versorgungsstandorten angestrebt. Anders als in dünnbesiedelten, peripheren Regionen muss das ZOK in Stadtregionen meist gut ausgestattete Umlandkommunen integrieren. Auch diese müssen hier berücksichtigt werden, weil sie ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten und über eine ähnliche Ausstattung verfügen wie Zentrale Orte in anderen Regionen. Allerdings nehmen sie ihre Versorgungsfunktionen im Wesentlichen nur für die eigenen Bewohner wahr. Für dieses Phänomen, das in Stadtregionen eine größere Zahl von Orten betrifft, wurde bereits früh der Begriff „Selbstversorgerort“ eingeführt (KLUCZKA 1970); später wurde dieser Begriff auch offiziell in die Terminologie der Landes- und Regionalplanung, z. B. des Landes Brandenburg, aufgenommen. In einem Teil-Regionalplan der Regionalen Planungsgemeinschaft Oderland-Spree beispielsweise wird die Aufgabe der Selbstversorgerorte im Verdichtungsraum so definiert, dass diese „überwiegend für die Bevölkerung in ihrem Ort die Versorgungsfunktion von Nahbereichszentren sicherstellen“ (REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT ODERLAND-SPREE 1996). Diese Definition, die hier für die Ebene der Grundzentren gilt, wäre entsprechend auf der Ebene der Mittelzentren in der Weise anzuwenden, dass hier von einer (Selbst-)Versorgungsfunktion der mittelzentralen Stufe zu sprechen wäre.

In Schleswig-Holstein hat die Landesplanung für derartige Selbstversorgerorte in Stadtregionen eine eigene Kategorie entwickelt, die Stadtrandkerne. In



Abb. 2: Zentrale Orte und Stadtrandkerne in Schleswig-Holstein 2019

Quelle: Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein

einem Umkreis von zehn Kilometern um Mittel- und Oberzentren sowie um Hamburg werden in der Regel keine Zentralen Orte festgelegt, sondern Stadtrandkerne I. und II. Ordnung. Der Landesentwicklungsplan legt fest, dass Stadtrandkerne „im engen räumlichen Zusammenhang mit einem übergeordneten Zentralen Ort Versorgungsaufgaben wahrnehmen“ sollen; „ihre zentralörtlichen Einrichtungen sollen denen vergleichbarer Zentraler Orte entsprechen und in Abstimmung mit einem übergeordneten Zentralen Ort entwickelt werden“ (INNENMINISTERIUM DES

LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN 2010). Darüber hinaus wurde in Schleswig-Holstein eine besondere Kategorie „Mittelzentrum im Verdichtungsraum“ geschaffen, weil mehrere Stadtrandkerne I. Ordnung im Hamburg-Randbereich durch ihre Ausstattung und Bevölkerungszahl in vollem Umfang den Mittelzentren vergleichbare Versorgungsleistungen übernehmen. Sowohl bei den Stadtrandkernen als auch für diesen besonderen Typus von Mittelzentren sind höhere Schwellenwerte für die Einstufung festgelegt als bei den sonstigen Zentralen Orten (Abb. 2).

Üblicherweise sieht das ZOK die Großstädte im Kern der Stadtregionen als „homogene“ Oberzentren. Tatsächlich findet sich aber innerhalb der Städte ein eigenes innerstädtisches Zentralsystem, dem eine Klassifizierung von Geschäftszentren zugrunde liegt, die von der Stadtplanung in eigener Verantwortung vorgenommen wird. Beispielsweise bildet in Berlin das „hierarchisch gegliederte, polyzentrale Zentralsystem“ die Grundlage für die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung. In vielen dieser Zentren sind „Maßnahmen erforderlich, die sie stär-

ken sollen“, wofür neben dem einzelhandelsbezogenen auch der städtebauliche Handlungsbedarf aufgezeigt wird (SENATSVORWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG 2011, S. 7). Derartige Zentren, die in den meisten Großstädten definiert werden, ähneln in ihrer Versorgungsbedeutung den Zentralen Orten der Regional- und Landesplanung, folgen jedoch stärker stadtplanerischen und städtebaulichen Zielsetzungen und werden nicht von der Verbindlichkeit des Raumordnungsrechts erfasst.

Trotz der genannten Sonderregelungen für Zentrale Orte im großstädtischen Umfeld und der systematischen Ähnlichkeiten der innerstädtischen Zentren ist es bislang nicht zu einer überzeugenden Gesamtkonzeption für Stadtregionen gekommen, die das primär auf die Versorgung in der Fläche ausgerichtete Zentrale-Orte-Konzept mit den innerstädtischen Zentrensystemen der Großstädte kompatibel machen würde (PRIEB 2000; vgl. zudem am Beispiel des Rhein-Main-Gebietes den Vorschlag von DANIELZYK u. PRIEB 2019). Dies mag sowohl an dem Fehlen einer gemeinsamen Entscheidungsebene als auch am unterschiedlichen Zugang von Raumordnung und Stadtplanung liegen. Die vorübergehende Überwindung dieses Gegensatzes, wie sie im Jahr 2001 mit dem Regionalen Einzelhandelskonzept für die Region Hannover gelang, ist bislang ohne Nachfolge geblieben (KOMMUNALVERBAND GROSSRAUM HANNOVER 2001; PRIEB 2004b). Wurde dort nur ein Teil des Stadtgebietes von Hannover als Oberzentrum definiert, wurden anderen Teilen des Stadtgebietes mittelzentrale Funktionen zugewiesen. Dieses Konzept wurde 2016 allerdings zugunsten des neuen, landesweiten Steuerungsansatzes der niedersächsischen Landesplanung aufgegeben.

Fehlende und unverbindliche Ausstattungskataloge

Für die Bedeutung eines Zentralen Ortes und seine Ausstrahlung ins Umland ist seine Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen, Handel und privaten Dienst-

leistungen entscheidend. In der Theorie der Zentralen Orte wird dabei zwischen unterschiedlichen Reichweiten dieser Ausstattungselemente unterschieden, woraus letztlich die drei- oder vierstufige Hierarchie des heutigen Zentrale-Orte-Konzepts resultiert. Die Ausstattungselemente lassen sich grob unterscheiden in einen kurz-, mittel- und längerfristigen Bedarf. Dies ist aber immer noch sehr abstrakt, weswegen sich in der Landes- und Regionalplanung verschiedene „Kataloge“ mit den Ausstattungselementen der verschiedenen Stufen Zentraler Orte entwickelt haben.

Die meisten aktuellen Raumordnungspläne auf Länderebene enthalten Übersichten, welche Einrichtungen für die einzelnen Hierarchieebenen der Zentralen Orte charakteristisch sind (GREIVING et al. 2005, S. 54 ff.; BBSR 2017, S. 42 f.). Bei diesen „Ausstattungskatalogen“ ist allerdings nicht immer klar, ob es sich um Indikatoren oder um gewünschte Ausstattungen handelt (so auch BLOTEVOGEL 2002, S. 296). Jedoch wird schnell deutlich, dass es sich bei diesen Ausstattungskatalogen keinesfalls um verbindliche Ziele der Raumordnung handelt. Dies ist daran zu erkennen, dass sie nicht im Ziel-Teil der Landesraumordnungspläne enthalten sind, sondern in den (unverbindlichen) Erläuterungsteilen der Pläne. Auch die (inzwischen überholten) Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) aus den Jahren 1972 und 1983 mit Ausstattungskatalogen für Mittel- bzw. Oberzentren (MKRO 1972/1983) hatten keine rechtliche Verbindlichkeit, sondern sollten die notwendige Einheitlichkeit in der Anwendung des Konzepts durch die Länder ermöglichen. Im Sinne einer bundesweit stringenteren Verwendung der Terminologie zu den Zentralen Orten, einer klaren rechtlichen Begründung und letztlich auch einer Vergleichbarkeit der Länderregelungen ist auch die jüngste Entschlüsselung der Ministerkonferenz zu sehen (MKRO 2016b). Ob Ausstattungskataloge zeitgemäß sind oder ob es sogar verbindliche Mindeststandards für die Ausstattung Zentraler Orte geben sollte, ist

in der Fachdiskussion nicht unumstritten. Allerdings wäre eine verbindliche Festlegung aller Ausstattungsbestandteile für einen Zentralen Ort ohnehin nicht möglich, weil durch eine raumordnungsrechtliche Festlegung nicht die Betreiber privater Handels- und Dienstleistungen verpflichtet werden können, entsprechende Angebote in allen Zentralen Orten vorzuhalten. Etwas anders ist die Lage bei öffentlicher Infrastruktur und öffentlichen Diensten, worauf unten noch näher eingegangen wird.

Veränderungen im Netz der Zentralen Orte und kooperative Ansätze

Auf die Bündelung von Einrichtungen und Angeboten als „Markenkern“ der Zentralen Orte wurde bereits hingewiesen. Diese Bündelung ergibt im Sinne des Gemeinwohls einen erheblichen Mehrwert (Verkehrsreduzierung, erhöhte Tragfähigkeit usw.), auch wenn aus enger betriebswirtschaftlicher Sicht für einzelne Einrichtungen andere Standorte präferiert würden. Allerdings besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Bündelung und Tragfähigkeit von Einrichtungen einerseits und der Erreichbarkeit insbesondere der mittelzentralen Einrichtungen andererseits. Aus diesem Spannungsverhältnis, das KLINGHOLZ und SLUPINA (2013, S. 3) zutreffend als Dilemma der Raumplanung bezeichnen, resultiert ein wesentlicher Teil der Kritik und auch der Akzeptanzprobleme der Zentralen Orte. Wenn einerseits das Angebot eines Mittelzentrums gut sein soll und es gebündelt alle relevanten Einrichtungen anbietet, ist dies insbesondere in dünnbesiedelten und schrumpfenden Regionen nicht kompatibel mit einem dichten Netz Zentraler Orte. Das Spannungsverhältnis wird noch dadurch erhöht, dass, wie oben erwähnt, das „Label“ des Zentralen Ortes und insbesondere des Mittelzentrums gerade bei kleineren Städten ein sehr beliebtes Marketinginstrument ist und sich die Landespolitik regelmäßig mit Anträgen von Kommunen zur Höherstufung im zentralörtlichen System konfrontiert sieht. In einer Reihe von Ländern wurde diesen Wünschen – ob auf

realistischer Grundlage oder nicht – mit der Einführung von Zwischenstufen begegnet, so etwa dem „Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums“. Dieses Beispiel zeigt nebenbei, dass das Zentrale-Orte-Konzept kein bundeseinheitliches Konzept darstellt, sondern einer Reihe von Variationen in den Landesplanungen unterliegt (vgl. hierzu z. B. die Übersichten bei GREIVING et al. 2015).

An der bereits angesprochenen Ausweisungspraxis für Zentrale Orte und einer überbordenden Vielfalt von Haupt- und Zwischenstufen ist vor allem in der Wissenschaft immer wieder Kritik geübt worden (z. B. GENOSKO 2002), ebenso wird aber, so auch vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (KLINGHOLZ 2015), immer wieder eine stärkere Flexibilität von Standards in der Zentrale-Orte-Ausstattung entsprechend den regionalen Bedingungen gefordert. Tatsächlich steht das ZOK in einer Reihe von Ländern vor starken Herausforderungen, weil sich zeigt, dass das überwiegend unter anderen demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen festgelegte dichte Netz von mittel- und grundzentralen Standorten an die Grenzen seiner Wirksamkeit kommt. Konkret ist es vor allem wegen der abgesunkenen Bevölkerungsdichte und der fehlenden Tragfähigkeit für einige Einrichtungen kaum noch möglich, dass alle Zentralen Orte einer Stufe eine vergleichbare Ausstattung haben. Deswegen stellt sich die Frage, wie mit dieser Situation umzugehen ist.

In einer Untersuchung zu den Mittelzentren des Freistaates Thüringen kommt das Berlin-Institut zu der unmissverständlichen Aussage, dass „der anhaltende Bevölkerungsschwund ... Anpassungen des Zentrale-Orte-Netzes unausweichlich machen“ wird – „denn sinkt die Zahl der Menschen im Einzugsgebiet eines Mittelzentrums unter einen kritischen Wert, verschwinden viele Angebote mangels wirtschaftlicher Tragfähigkeit. Die Städte verlieren damit die Versorgungsfunktion, die ihnen eigentlich zugedacht ist“ (KLINGHOLZ u. SLUPINA 2013, S. 3). Im Ergebnis raten diese

Autoren deswegen zu einer Ausdünnung des Netzes.

Alternativ dazu wird in den Empfehlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, wie oben schon erwähnt, ein transkommunaler Ansatz der gemeinsamen Wahrnehmung von zentralörtlichen Funktionen aufgezeigt (BLOTEVOGEL 2002, S. 250). Bereits umgesetzt ist ein derartiger Ansatz, die Zentralen Orte stärker im Kontext ihrer Versorgungsbereiche zu sehen und neben den klar hierarchischen Strukturen auch interkommunale Kooperationsansätze einzubeziehen, bereits in der Landesplanung Rheinland-Pfalz. Dort wird – über die schon seit langem in mehreren Ländern angewandte Praxis der Ausweisung von benachbarten Doppelzentren hinaus – auf der Ebene der Mittelbereiche der Ansatz kooperierender Zentren eingeführt. Sofern innerhalb eines Mittelbereichs mehrere Mittel- und Oberzentren einen Beitrag zur mittelzentralen Versorgung leisten, wird in Rheinland-Pfalz von einem „mittelzentralen Verbund kooperierender Zentren“ gesprochen. Erläuternd wird ausgeführt, dass hierzu verbindliche Regelungen „zum Beispiel in Form von landesplanerischen Verträgen oder Zweckvereinbarungen stattfinden“ können und dass „im Rahmen dieser Vereinbarungen ... Umfang und Qualität der Versorgungsstandards für den jeweiligen Mittelbereich (Verflechtungsbereich) im Sinne einer Selbstverpflichtung zu definieren“ sind (RHEINLAND-PFALZ, MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT 2008). Hervorzuheben sind an dieser Stelle auch die landesplanerisch verbindlich ausgewiesenen Ober- und Mittelzentralen Städteverbünde in Sachsen (LEP SACHSEN 2013, Ziele 1.3.6, 1.3.7), die eine Arbeitsteilung zwischen Zentralen Orten einer Stufe fordern, ohne die dort keine Tragfähigkeit für entsprechende Einrichtungen gegeben wäre.

Die klaren und zum Teil auch strikten, rechtlich verbindlichen Regularien der Zentrale-Orte-Ausweisung in den Raumordnungsplänen der Länder und Regionen führen immer wieder zu dem Vorwurf, Raumordnung verhindere Entwick-

lung in den ländlichen Räumen oder sei sogar für das „Sterben der Dörfer“ verantwortlich, worauf ja bereits eingegangen wurde. Wie schon dargestellt, werden bei solcher Kritik jedoch sowohl der Anspruch als auch die tatsächlichen rechtlichen Möglichkeiten der Raumordnung häufig unzutreffend eingeschätzt. So ist es keinesfalls ein Anliegen der Raumordnung, kulturelles und wirtschaftliches Leben außerhalb der Zentralen Orte zu verhindern, vielmehr sollen „die Angebote der Daseinsvorsorge ... vorrangig in den Zentralen Orten (Oberzentrum, Mittel- und Grundzentren) bedarfsgerecht gesichert und entwickelt werden“ (NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ, Abschnitt 2.2). Natürlich sind Versorgungsangebote, insbesondere des täglichen Bedarfs, außerhalb von Zentralen Orten zulässig und wünschenswert; in diesem Sinne wird etwa durch die Regionalplanung der Region Hannover seit geraumer Zeit ein Netzwerk von Dorfläden unterstützt und gefördert (REGION HANNOVER 2018). Allerdings muss die Raumordnung darauf Wert legen und entsprechend tätig werden, dass die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte nicht durch Einzelhandelsgroßprojekte beeinträchtigt wird, die außerhalb von Zentralen Orten oder innerhalb des ZOK auf einer unpassenden Hierarchiestufe entstehen sollen. Tatsächlich ist es dieser Punkt, der einen wesentlichen Teil politischer Kritik an der Raumordnung ausmacht. Immer noch reklamieren Repräsentanten kleiner Orte für isolierte großflächige Einkaufsangebote einen Mehrwert für die regionale Entwicklung, während die Raumordnung, in der Regel im Einklang mit dem Städtetag, darin einen Angriff auf die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und damit der flächendeckenden Versorgung sieht.

Nicht betroffen von den Regelungen der Raumordnung sind ohnehin in der Regel die vielfältigen Initiativen, die sich zu kulturellen Aktivitäten sowie für Projekte eines sanften Tourismus in ländlichen Räumen bilden. Es ist unbestrit-

ten, dass diese „Raumpioniere“ in kleinen Städten eine hohe Strahlkraft entwickeln können, als Beispiel seien die Aktivitäten in der Künstlerstadt Kalbe in Sachsen-Anhalt genannt, wo etwa in verlassenen Häusern Ateliers für junge Kunstschaffende eingerichtet werden, wodurch die Stadt überregionale Aufmerksamkeit erlangt hat (www.kuenstlerstadt-kalbe.de). Obwohl auch solche Einrichtungen durchaus von Synergien mit zentralörtlichen Funktionen im engeren Sinne profitieren, gehört es nicht zu den Aufgaben der Raumordnung, hier steuernd einzugreifen.

Finanzierung

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, zentralörtliche Ausweisungen in ihrer Bedeutung und Steuerungskraft durch fiskalisch relevante Regelungen, etwa im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches, zu unterstützen. Das wäre ein Element materieller Auswirkungen der Einstufung einer Gemeinde als Zentraler Ort. Dabei können zentralörtliche Funktionen in dreifacher Weise eine Rolle spielen:

- „1. Die zentralörtliche Funktion fließt als solche in die Bemessung von Zuweisungen ein.
2. Es werden bei der Bemessung von allgemeinen Schlüsselzuweisungen und/oder von Zweckzuweisungen Bedarfsmessungskriterien verwendet, die mit einzelnen zentralörtlichen Funktionen in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang stehen.
3. Es findet eine größenabhängige Gewichtung der Einwohnerzahl statt, indem mit wachsender Gemeindegröße die Gewichtung des einzelnen Einwohners zunimmt“ (VON ROHR u. BUHREN 2002, S. 43).

Die Regelungen dazu sind in den einzelnen Ländern allerdings sehr unterschiedlich: Manche berücksichtigen zentralörtliche Ausweisungen gar nicht im kommunalen Finanzausgleich; in den Ländern, in denen es der Fall ist, fallen die Regelungen im Detail sehr verschieden aus, wobei eine generelle Orientierung nicht erkennbar ist (vgl. für einen älteren Über-

blick a.a.O. sowie auch knapp LENK u. GLINKA o.J.). In der aktuellen Diskussion zur finanziellen Ausstattung der Kommunen spielt der Aspekt der zentralörtlichen Einstufung meist keine wesentliche Rolle (vgl. LENK u. GLINKA o.J.; HENNECKE o.J.), während DANIELZYK und PRIEB (2019) diesem Aspekt in ihren Überlegungen zu Änderungen im kommunalen Finanzausgleich bei einer möglichen Veränderung zentralörtlicher Ausweisungen in Hessen bzw. im Rhein-Main-Gebiet durchaus eine wesentliche Rolle beimessen.

Auch wenn es auf den ersten Blick sehr überzeugend wirkt, die zentralörtliche Bedeutung einer Kommune finanziell zu unterlegen, hat zumindest die Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich auch gravierende Nachteile: Die durchaus komplexen Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den einzelnen Ländern würden durch zusätzliche Regelungen noch unübersichtlicher. Veränderungen führen zu (oft schwer vorhersagbaren) Begünstigungen und Benachteiligungen, was zu Widerständen eventuell betroffener Kommunen und ihrer Interessenvertretungen und damit insgesamt zu einer gewissen Inflexibilität und geringen Reformierbarkeit der Systeme führt. Das gilt besonders dann, wenn – etwa im Falle eines umfangreichen Bevölkerungsrückganges – Gemeinden zentralörtlich „herabgestuft“ werden müssten. Dann gingen nicht nur das „Label“, sondern auch Einnahmen verloren, was gewiss Widerstände auslösen würde. Allerdings bleibt es wünschenswert, die Akzeptanz der Zentralen Orte durch entsprechende materielle, d.h. auch finanzielle Unterstützung seitens der Länder zu verbessern.

Empfehlungen für ein zukunftsfähiges Zentrale-Orte-Konzept

Konzeptionelle Verbindung zwischen Klein- und Mittelstädten und Zentralen Orten herstellen!

Eingangs wurde bereits kritisch angemerkt, dass die wissenschaftliche Diskussion über Klein- und Mittelstädte, dabei vor allem die aktuelle Kleinstadtdis-

kussion, weitgehend parallel und ohne Verbindungen zur raumordnungspolitischen Gleichwertigkeitsdiskussion verläuft. Dies ist deswegen bemerkenswert, weil auf der einen Seite in der Kleinstadtforschung die fehlende Beachtung und Wertschätzung dieser Städtekatégorie beklagt wird und auf der anderen Seite im Kontext der Gleichwertigkeitsdiskussion das zentralörtliche System und eine stärkere Verbindlichkeit der diesbezüglichen landes- und regionalplanerischen Festlegungen wesentliche Bedeutung haben. Akteure in Wissenschaft und Praxis wären gut beraten, die wissenschaftliche Kleinstadtdiskussion mit der Diskussion zur Stärkung der Klein- und Mittelstädte als tragenden Säulen des zentralörtlichen Systems zu verbinden. Wenn in der politischen Diskussion zutreffend auf den Rückzug öffentlicher Einrichtungen, auf die Probleme der Innenstädte und die mangelnde Attraktivität der Klein- und Mittelstädte gerade für jüngere Bevölkerungsgruppen hingewiesen wird, sollten auch die Chancen genutzt werden, die sich aus der parallel verlaufenden Diskussion zur Stärkung des zentralörtlichen Systems ergeben. Da die Ausweisung von Städten als Grund- oder Mittelzentrum bisher nur teilweise mit positiven rechtlichen und finanziellen Folgen versehen war, kann die aktuelle Diskussion durchaus zur Stärkung der Klein- und Mittelstädte führen. Insbesondere geht es dabei um eine größere Verbindlichkeit für die Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge und mit Finanzmitteln. Darüber hinaus ermöglicht und erfordert die Diskussion der Zentralität auch eine aktive Einbeziehung des Umlandes in die Diskussion, weil sich die Bedeutung und ein guter Teil der Legitimation der Städte stets aus ihrer Versorgungsfunktion für das Umland gespeist hat. Die Funktion der Städte im zentralörtlichen System unterstreicht auf der einen Seite ihre Bedeutung und Verantwortung für ihre Umgebung, macht aber auf der anderen Seite auch die Abhängigkeit der Einrichtungen und Angebote hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit von der Nachfrage aus dem Umland deutlich.

Verbindliche Mindestausstattungen für Zentrale Orte festlegen!

Es wurde bereits dargestellt, dass die Raumordnungspläne bislang keine verbindlichen Ausstattungskataloge für die Zentralen Orte enthalten und dass deren Sinnhaftigkeit nicht unumstritten ist. Beispielsweise verbindet das Berlin-Institut unter dem Aspekt realistischer Ziele und Erwartungen bei der Daseinsvorsorge seine Kritik an dem Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse mit der Aufforderung zu mehr Ungleichwertigkeit oder Vielfalt: „Wenn akzeptiert würde, dass nicht alle Regionen Deutschlands unter den gleichen Standards leben können, bedeutete das nicht weniger, sondern mehr Vielfalt“ (BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG 2013, S. 5). Hingegen setzt aus der Sicht der Ministerkonferenz für Raumordnung die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor allem die Gewährleistung von Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge und bestimmte Standards der Infrastrukturausstattung voraus (MKRO 2006, S. 7). Es komme darauf an, „künftig in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge“ zu gewährleisten (ebd., S. 18). Deswegen wird den Ländern und – sofern sie dies eigenständig regeln können – auch den Regionen empfohlen, eine verbindliche Mindestausstattung von Zentralen Orten zu definieren.

Gegenwärtig werden allerdings „in Bezug auf die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und die Zentren-erreichbarkeit durch Landesentwicklungspläne und -programme keine verbindlichen Mindeststandards gesetzt ..., die als belastbarer Maßstab für die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen in Versorgungsräumen anwendbar sind.“ Diese Feststellung verbindet EINIG (2015, S. 53) mit dem Hinweis, dass die Raumordnung grundsätzlich legitimiert sei, „mittels eines Ziels der Raumordnung einen Standard für die Mindestausstattung von Zentralen Orten

zu bestimmen. So könnten beispielsweise präzise die Einrichtungen eingegrenzt werden, die zur Mindestausstattung Zentraler Orte bestimmter Hierarchiestufen anzusehen sind“. Ferner „könnten auch Aussagen zur Angebotsqualität von Einrichtungen enthalten sein, die in einem Zentralen Ort einer bestimmten Hierarchiestufe grundsätzlich vorgehalten werden sollten. Ein entsprechender Standard kann auch flexibel angelegt sein, indem über eine Regel-Ausnahme-Struktur das Ziel der Raumordnung auch gegenüber Abweichungen vom Mindestangebot geöffnet wird. Der Kern der Norm würde dann den Mindestbestand vorzuhalten der Einrichtungen definieren und die Ausnahmen würden die Bedingungen bestimmen, die ein Abweichen von der Regel ermöglichen“ (EINIG 2015, S. 53).

Bei den Ausstattungsstandards kann es aus raumordnungs- und strukturpolitischer Sicht nur um landesweit realistische Mindeststandards gehen und nicht um eine differenzierte Regelung für Mittelzentren in unterschiedlichen Raumtypen. Während eine landesplanerische Steuerungswirkung mit Blick auf eine landesweite Mindestausstattung erforderlich ist, machen ein differenzierter Ausstattungskatalog oder gar eine „Dekkelung“ in prosperierenden Regionen keinen Sinn. Die Definition einer Mindestausstattung in Form eines Ausstattungskatalogs kann aber nur im Zusammenwirken der beteiligten öffentlichen und privaten Akteure erfolgen und bedarf bezüglich der vom Land selbst zu verantwortenden Bereiche entsprechender politischer Beschlüsse, weil verbindliche Standards auch ein entsprechendes finanzielles Engagement des Landes bedingen.

In der 2018/19 tätigen Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist das Thema „Mindeststandards“, das insbesondere vom Land Schleswig-Holstein eingebracht wurde, gründlich diskutiert worden. Auch die Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“ der Kommission kommt in ihrem Bericht zu einer klaren Empfehlung: „Für Zentrale Orte und ihre jewei-

ligen Verflechtungsbereiche sollen länderspezifische Standards für Ausstattung und Erreichbarkeit eine Orientierungshilfe geben, um unter gewandelten demografischen Bedingungen und mit Blick auf die digitale Transformation eine Mindestversorgung der Bevölkerung in der Fläche zu gewährleisten und dadurch einen effektiven Beitrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten. Daher wird den Ländern und Regionen empfohlen, das Zentrale-Orte-System als räumliche Grundlage der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse weiterzuentwickeln, planerisch zu konkretisieren und für eine starke Bindungswirkung in den Fachpolitiken (z. B. Gesundheit, Bildung, Kultur, Verkehr) zu sorgen. Dabei ist auch die Finanzierung der überörtlichen Aufgaben der Zentralen Orte mitzudenken (z. B. Verankerung in den Finanzausgleichsgesetzen)“ (BMI et al. 2019, S. 74).

Zu beantworten ist nun die Frage, wie die Ausstattung der Zentralen Orte eine höhere Verbindlichkeit bekommen kann und wie die Städte selbst auch einen Anspruch gegenüber übergeordneten Planungsträgern geltend machen können. Auf die verschiedenen Möglichkeiten wird im Folgenden näher eingegangen.

Mehr Verbindlichkeit des ZOK für alle öffentlichen Akteure herstellen!

Zur Sicherung der Daseinsvorsorge ist die Konzentration von Einrichtungen in Zentralen Orten ein sinnvoller, bewährter und grundsätzlich anerkannter Ansatz. Zu dessen Umsetzung sind nicht nur entsprechende Ausweisungen in Raumordnungsplänen erforderlich, sondern auch die Durchsetzung dieser gegenüber einschlägigen Fachplanungen und -politiken (z. B. Planungen für Schulstandorte, Krankenhäuser und ÖPNV). Eine Einschätzung der Wirksamkeit zentralörtlicher Ausweisungen in diesem Sinne ist schwierig, da die Situation je nach Land und Fachplanung sehr unterschiedlich sein kann (vgl. BMVI 2017).

Ein genereller Koordinierungsauftrag der Raumordnung gegenüber Fachplanungen folgt aus § 13 (1) ROG. Für des-

sen Umsetzung gibt es verschiedene Ansätze: So ist die frühzeitige und kooperative Einbindung der Fachplanungen, etwa bei der Aufstellung von Leitbildern für eine Planungsregion, sinnvoll. Für die rechtlich wirksame Bindung von Fachplanungen an die Raumordnung sind die sog. Raumordnungsklauseln ein wichtiges Instrument (vgl. BMVI 2017, Kap. 4). Die Generalklausel in § 4(1) ROG, die eine Beachtung der Ziele und eine Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung von Fachplanungen verlangt, wird aber nicht für ausreichend gehalten. Empfohlen werden zusätzlich spezielle Raumordnungsklauseln in den Gesetzen der Fachplanungen, durchaus auch im Sinne von Anpassungspflichten ähnlich § 1 (4) BauGB, der von Gemeinden eine Anpassung an die Aussagen der Raumordnung verlangt (BMVI 2017, S. 131 f.). Das dürfte allerdings angesichts der politischen „Stärke“ vieler auf Eigenständigkeit bedachter Fachplanungen erst einmal nur in Einzelfällen erreichbar sein.

Neben den Möglichkeiten zur Schaffung von Verbindlichkeiten über fachgesetzliche Regelungen sind auch direkte Regelungen über das Raumordnungsrecht denkbar. Bevor hier eine klare Empfehlung ausgesprochen werden kann, müssen allerdings die Fragen der finanziellen Zuständigkeiten und Verpflichtungen geklärt werden. Bei Einrichtungen in Trägerschaft des Landes kann dies landesintern leicht geregelt werden, wobei die wesentliche Schwierigkeit darin bestehen dürfte, dass sich die Fachressorts durch die Landesplanung bevormundet sehen können. Bei einer näheren Analyse wird jedoch auch deutlich, dass es nur relativ wenige Bereiche gibt, bei denen die Länder selbst und ausschließlich für die Standards und deren Einhaltung zuständig sind. Dies gilt beispielsweise für Gerichte, Hochschulen und Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung. Häufig bestehen direkte Verbindungen zum Bund (so bei der Finanzierung des ÖPNV), oft aber auch gemeinsame Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen. Letzteres gilt insbesondere bei den Schulen, wo die Kommunen Schulträger

und die Länder Arbeitgeber bzw. Dienstherren der Lehrkräfte sind. Bei den Krankenhäusern sind die Länder für die Sicherstellung der Versorgung zuständig, die Einrichtungen selbst sind jedoch in kommunaler oder privater Trägerschaft. Dort, wo die Landesplanung Mindeststandards bei kommunalen Einrichtungen definiert, ist eine entsprechende Finanzierungsbeteiligung des Landes erforderlich. Dies erfolgt bei den Schulen bereits im Rahmen des Finanzausgleichs mit den Mitteln für die Schulträgerschaft. Bei der Definition weiterer Ausstattungsmerkmale für Zentrale Orte aus dem Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge müsste dies ebenfalls im Finanzausgleich geschehen; in den Ländern, in denen wie erwähnt bereits eine besondere zentralörtliche Mittelzuweisung im Rahmen des Finanzausgleichs erfolgt, wären die Ansätze entsprechend aufzustocken. Auch die Kreise müssten dort, wo deren Einrichtungen betroffen sind, entsprechend berücksichtigt werden, etwa bei Volkshochschulen oder Musikschulen.

Fazit

Die bisherigen Ausführungen sollten verdeutlichen, dass den Zentralen Orten eine wesentliche Bedeutung für eine auf gleichwertige Lebensverhältnisse abzielende Raumordnungspolitik zukommt. Deswegen wird ihnen in Planungswissenschaft und -praxis eine zunehmende Wertschätzung entgegengebracht. Anders sieht es in der Kleinstadtforschung und in vielen politischen Diskursen aus. Deswegen ist dringend zu empfehlen, die Diskussionen enger zusammen zu führen, Schwachstellen des Zentrale-Orte-Konzeptes zu bearbeiten und Überlegungen zur Imageverbesserung des ZOK insbesondere in der Politik voranzutreiben. Folgende Empfehlungen zur Verbesserung der politischen Attraktivität des ZOK sind besonders zu betonen:

- Zur erhöhten Glaubwürdigkeit und besseren Umsetzbarkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes ist die Definition von Mindestausstattungen von Zentralen Orten der einzelnen Zentralitätsstufen dringend erforderlich. Ob dies, wie in

der Arbeitsgruppe der Gleichwertigkeitskommission diskutiert, auf Landesebene erfolgt oder bundesweit, wäre noch vertieft zu erörtern. Zu beachten ist, dass deutliche Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Angeboten bestehen. Soweit es nicht um Einrichtungen der Daseinsvorsorge geht, die rechtlich bezüglich ihrer Standorte normiert sind (insbesondere Krankenhäuser), wird es in der Regel nicht möglich sein, private Angebote verpflichtend für die Ausstattung Zentraler Orte vorzuschreiben.

- Aussagen zur zentralörtlichen Ausstattung sind untrennbar mit der Finanzierung dieser Einrichtungen verbunden. Deswegen muss über fachgesetzliche Regelungen und im Rahmen des Finanzausgleichs die Bereitstellung der erforderlichen Mittel sichergestellt werden.
- Kritik an den Zentralen Orten sollte mit einer regelmäßig stattfindenden Überprüfung, Justierung und Fortentwicklung des ZOK aufgefangen werden. Das gilt zum einen in konzeptioneller Hinsicht: So wurde beispielsweise in der Landesplanung bereits teilweise der Ansatz der funktionsräumlichen Kooperation aufgegriffen. Des Weiteren könnte auch der Ansatz der „Sozialen Orte“ ohne Probleme mit dem Konzept verknüpft werden, indem beispielsweise gerade bei Grundzentren örtliche „community center“ in die Mindeststandards und entsprechend die Finanzierung aufgenommen werden. Zum anderen gilt das für die Praxis der Ausweisungen: Der Wandel der demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen muss sich in den Ausweisungen widerspiegeln; d.h. es kann nicht nur Aufwertungen und eine Ausweitung der Zahl der Zentralen Orte in einem Land geben, sondern bei entsprechenden Rahmenbedingungen muss es auch Abwertungen und eine Reduzierung der Anzahl der Zentralen Orte geben können.
- In Stadtregionen, insbesondere in polyzentrischen mit eng verflochtenen

Siedlungsstrukturen, sind realitätsnahe Modifizierungen des ZOK vorzunehmen, die die grundlegenden Intentionen angemessen aufnehmen (s. die oben genannten Formen wie Stadtrandkerne, „gemeinsame Zentren“/Städteverbünde mit Arbeitsteilung, Funktionsräume etc.).

Abschließend ist die Frage aufzurufen, wie die Akzeptanz der Zentralen Orte bzw. des ZOK in der politischen Öffentlichkeit verbessert werden kann. So ist es immer wieder überraschend, dass Appelle zur Unterstützung und Förderung von Klein- und Mittelstädten begeisterter Zustimmung bekommen, gleichzeitig aber auch die Festlegung von Grund- und Mittelzentren als „bürokratisch-planerischer Zwang“ gesehen wird. Darin verdeutlicht sich das angesprochene Imageproblem der Zentralen Orte besonders. Es ist zu befürchten, dass mehr Aufklärung und Erklärung allein nicht zu einer Verbesserung beitragen werden. Der Begriffsbestandteil „zentral“ kann immer wieder Anlass sein, dass Akteure, die gegen eine vermeintliche oder auch tatsächliche Benachteiligung ländlicher Räume nicht sachlich, sondern polemisch zu Felde ziehen wollen, von einer „Zentralisierung“ und „Entmündigung“ als Folge zentralörtlicher Ausweisungen sprechen können. Deswegen wird hier vorgeschlagen, über eine neue Namensgebung für die Zentralen Orte nachzudenken. Schließlich bewegt sich die Raumordnung mit der Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts in der politischen Praxis, weswegen das von ihr zu vertretende ZOK der Landes- und Regionalplanung besser politisch „vermarktet“ werden muss. Eine solche neue Namensfindung könnte beispielsweise von der Ministerkonferenz für Raumordnung als bundesweiter Wettbewerb initiiert werden. Auf jeden Fall könnte der Wettbewerb als „Event“ auch zu einer breiten Fachdiskussion führen. Gelingt es, einen positiv besetzten Begriff zu finden, könnte es damit auch gelingen, die Intentionen der „Kleinstadt-Politik“ und den Auftrag der Raumordnung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnis-

se über ein gut ausgestattetes Netz von Klein- und Mittelstädten zum beiderseitigen Nutzen zusammenzuführen.

Literatur

- ARL u. KGH (Hrsg.) (2000): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Materialien zur regionalen Entwicklung, H. 7. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (2019a): Kleinstadtforschung. Positionspapier aus der ARL 113. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (2019b): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Arbeitsberichte der ARL 28. Hannover.
- BBSR (Hrsg.) (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd. 10. Bonn.
- BBSR (2017): Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern. Bonn.
- BBSR (Hrsg.) (2018): Kleinstädte – Chancen, Dynamiken, Potenziale. Informationen zur Raumentwicklung 2018, H. 6. Bonn.
- BMI, BMEL u. BMFSFJ (2019): Bericht der Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“. In: BMI, BMEL u. BMFSFJ (Hrsg.): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Anhang: Facharbeitsgruppen-Berichte der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse. Berlin.
- BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG (Hrsg.) (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin.
- BLOTEVOGEL, H.-H (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10. Bonn, S. 617–629.
- BLOTEVOGEL, H.-H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 217. Hannover.
- BMVI: BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR UND DIGITALE INFRASTRUKTUR (2017):

Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. Bonn (BMVI online 3/2017).

- DANIELZYK, R. (2002): Der veränderte raumordnungspolitische Kontext. In: Blotevogel, H.-H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 217. Hannover, S. 1–9.
- DANIELZYK, R. u. R. KOCH (2002): Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts – Ergebnisse einer Pilotstudie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. In: Blotevogel, H.-H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 217. Hannover, S. 177–216.
- DANIELZYK, R. u. A. PRIEB (2017): Editorial. Themenheft „Klein- und Mittelstädte“. Neus Archiv für Niedersachsen, H. II. Hannover.
- DANIELZYK, R. u. A. PRIEB (2019): Gutachterliche Stellungnahme für ein Konzept zu künftigen Festlegungen zentraler Orte im Rhein-Main-Gebiet unter besonderer Berücksichtigung der Mittelzentren (im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung). In: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (Hrsg.): Expertenkommission zentrale Orte und Raumstruktur (ZORa) Ergebnisbericht Mai 2019. Wiesbaden, Anlage 3.
- DEITERS, J. (1996): Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. Wiederbelebung eines klassischen Raumordnungsinstruments? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10, S. 631–646.
- EINIG, K. (2015): Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 45–56.
- FORSCHUNGSVERBUND „STADT UND REGION SACHSEN“ (2003): Stadtregionen als Kooperationsräume. Berlin.

- GENOSKO, J. (2002): Politik und Zentrale-Orte-System. In: Blotevogel, H.-H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 217. Hannover, S. 31–36.
- GREIVING, S. (in Kooperation mit R. Winkel, F. Flex, T. Terfrüchte) (2015): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge (Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht vom 30. September 2014, letzte Änderung 10.2.2015). Bonn.
- HENKEL, G. (2016): Rettet das Dorf! Was jetzt zu tun ist. München.
- HENNECKE, H.G. (o.J.): Gleichwertigkeit und Föderalismus: Ein Antagonismus? In: Junkernheinrich, M. u. J. Lange (Hrsg.) (erschienen 2019): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Zwischen produktiver Vielfalt und problematischer Ungleichheit. Loccumer Protokolle 80/2018. Loccum, S. 203–214.
- INNENMINISTERIUM DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Landesplanung in Schleswig-Holstein, Heft 33. Kiel.
- KERSTEN, J., C. NEU u. B. VOGEL (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse – für eine Politik des Zusammenhalts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 46, S. 4–11.
- KLINGHOLZ, R. u. M. SLUPINA (2013): Mittelzentren Thüringens. Wenn weniger mehr bedeutet. Thüringer Memos, Ausgabe 04. Erfurt.
- KLINGHOLZ, R. (2015): Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Die Regionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1. Bonn, S. 23–27.
- KLUCZKA, G. (1970): Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungen zur deutschen Landeskunde, Bd. 194. Bonn-Bad Godesberg.
- KOMMUNALVERBAND GROSSRAUM HANNOVER (Hrsg.) (2001): Regionales Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover (Verbindliche Festlegungen). Beiträge zur regionalen Entwicklung, H. 95. Hannover.
- LENK, T. u. P. GLINKA (o.J.): Die öffentlichen Finanzen als Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse. In: Junkernheinrich, M. u. J. Lange (Hrsg.) (erschienen 2019): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Zwischen produktiver Vielfalt und problematischer Ungleichheit. Loccumer Protokolle 80/2018. Loccum, S. 85–124.
- LEP NRW (2017): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2017. www.wirtschaft.nrw.de (26.01.2020).
- LEP SACHSEN (2013): Landesentwicklungsplan Sachsen 2013. Dresden.
- MKRO (1972): Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland (Entschließung vom 15. Juni 1972). In: Raumordnung, H. 06.019. Bonn, S. 10–12.
- MKRO (1983): Oberzentren (Entschließung vom 16. Juni 1983). In: Raumordnung, H. 06.049. Bonn, S. 25–26.
- MKRO (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (verabschiedet am 30.6.2006). Berlin.
- MKRO (2016a): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Entschließung vom 9. März 2016). Berlin.
- MKRO (2016b): Entschließung „Zentrale Orte“. Berlin.
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2003): Kleine Anfrage mit Antwort. Kleine Anfrage des Abgeordneten Dieter Möhrmann (SPD), eingegangen am 08.09.2003: Raumordnung und Weiterentwicklung des „Zentrale-Orte-Konzepts“ und ihre Wirkungen auf den ländlichen Raum. Niedersächsischer Landtag – 15. Wahlperiode, Drucksache 15/678. Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ (2017): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017. Hannover.
- PORSCHKE, L., A. MILBERT, A. STEINFÜHRER (2019): Einführung. In: ARL (Hrsg.): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Arbeitsberichte der ARL 28. Hannover, S. 5–16.
- PRÄSIDIUM DES DEUTSCHEN LANDKREISTAGES (2005): Starke Landkreise gestalten Zukunft des ländlichen Raums. Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 57 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V.
- PRIEBES, A. (2000): Zentrale Orte in Verdichtungsräumen. In: ARL u. KGH (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Materialien zur regionalen Entwicklung, H. 7. Hannover, S. 71–78.
- PRIEBES, A. (2004a): Das zentralörtliche System als Beitrag zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In: Der Landkreis 2004. Stuttgart, S. 595–597.
- PRIEBES, A. (2004b): Verbindliche Rahmensetzung für den großflächigen Einzelhandel – Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Hannover. In: RaumPlanung 113. Bonn, S. 78–82.
- REGION HANNOVER (2017): Regionales Raumordnungsprogramm 2016. Hannover.
- REGION HANNOVER (2018): Dorfläden in der Region Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 151. Hannover.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT ODERLAND-SPREE (1996): Zentralörtliche Gliederung der Nahbereichsstufe, Selbstversorgerorte, Ländliche Versorgungsorte. Satzung vom 3. Juni 1996. Beeskow.
- RHEINLAND-PFALZ, MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (Hrsg.) (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz.
- VON ROHR, G. u. K. BUHREN (2002): Zentrale Orte und kommunaler Finanzausgleich – ein Ländervergleich. In: Blotevogel, H.-H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 217. Hannover, S. 43–54.

SCHLESWIG-HOLSTEINSCHER LANDTAG
(2019): Raumordnungsbericht Zentralörtliches System. Bericht der Landesregierung. Drucksache 19/1504. Kiel.

SENATSWERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3. Berlin.

Prof. Dr. Rainer Danielzyk
Leibniz Universität Hannover
Institut für Umweltplanung
Herrenhäuser Str. 2
30419 Hannover
Danielzyk@umwelt.uni-hannover.de

Prof. Dr. Axel Prieb
Universität Wien
Institut für Geographie und Regionalforschung
Universitätsstr. 7
1010 Wien
Österreich
axel.prieb@univie.ac.at

Резюме

РАЙНЕР ДАНИЛЬЦИК, АКСЕЛЬ ПРИБС

Обеспечение жизнедеятельности населения малыми и средними городами как вклад системы центральных мест в создание равных условий жизни

В территориальном планировании центральные места, в частности центры низкого и среднего уровня, имеют особое значение для обеспечения жизнедеятельности населения – прежде всего, на (малонаселенных) сельских территориях, но также и в городах и тяготеющих к ним регионах. Однако эти центры сталкиваются с существенными сложностями, например с избыточным ростом количества центральных мест (в первую очередь, по политическим причинам), имиджевыми проблемами, нереализацией намерений, которые были декларированы в этом контексте, а также непонятным статусом так называемых «каталогов» объектов и услуг, которые должны иметься в тех или иных центральных местах. Политическая критика центральных мест противопоставляется большому вниманию, уделяемому сегодня малым и средним городам, которые все шире признаются «якорями» для обеспечения жизнедеятельности населения и активного развития малонаселенных регионов. В этом контексте автор статьи дает рекомендации по объединению двух этих дискурсов. Прежде всего, должно стать понятно, что жизнеспособные и привлекающие малые и средние города являются основой всякой нацеленной на будущее концепции центральных мест.

Территориальное планирование; концепция центральных мест; обеспечение жизнедеятельности населения; равенство условий жизни; сельские территории

Résumé

RAINER DANIELZYK, AXEL PRIEB

La garantie des services d'intérêt général par les villes petites et moyennes comme contribution du système local central à des conditions de vie équivalentes

Dans l'aménagement du territoire, les lieux centraux, surtout les centres de base et moyens, ont une signification particulière pour le maintien des services d'intérêt général dans les zones rurales (et peu peuplées) notamment, mais aussi dans les zones urbaines. Ils doivent toutefois faire face à des défis de taille comme l'exode inflationniste pour des raisons politiques notamment, les problèmes d'image de marque, l'absence de concrétisation des énoncés qui y sont liés et l'importance floue des catalogues de dotation. La critique politique envers les lieux centraux s'oppose à la grande attention accordée actuellement aux villes petites et moyennes qui sont toujours plus perçues comme des «points d'ancrage» pour le maintien des services d'intérêt général et pour le développement actif de régions à faible densité démographique. Sur cet arrière-plan, l'article formule des recommandations sur la manière d'uniformiser les discours. Il devrait surtout en ressortir que des villes petites et moyennes opérationnelles et attractives sont en même temps au cœur d'un concept de lieux centraux porteur d'avenir.

Aménagement du territoire; concept de lieux centraux; services d'intérêt général; équivalence des conditions de vie; zones rurales